

La Revue
des Droits
de l'Homme

La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2019

Karine PARROT, *Carte blanche : l'État contre les étrangers*, La fabrique éditions, Paris, 2019

Recension

Éric Millard



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/7290>

DOI: 10.4000/revdh.7290

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Éric Millard, « Karine PARROT, *Carte blanche : l'État contre les étrangers*, La fabrique éditions, Paris, 2019 », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 14 September 2019, connection on 18 September 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/7290> ; DOI : 10.4000/revdh.7290

This text was automatically generated on 18 September 2019.

Tous droits réservés

Karine PARROT, *Carte blanche : l'État contre les étrangers*, La fabrique éditions, Paris, 2019

Recension

Éric Millard

- 1 *Carte blanche*. Le titre de ce passionnant ouvrage peut être compris de différentes manières. *Carte blanche* à l'auteure d'abord qui propose ici – ce qui fait une des richesses du texte – une lecture à la fois informée et engagée non pas seulement d'une des matières les plus complexes du droit positif et du droit des droits de l'homme, qu'elle maîtrise parfaitement, mais aussi et surtout de sa conception idéologique et de sa mise en œuvre politico-administrative. *Carte blanche* ensuite laissée à l'administration, policière au sens le plus englobant, dans certaines zones du territoire ou du droit, pour gérer la question des étrangers, comme cela est mentionné explicitement mais seulement en passant (p. 95), quoique présent tout au long de la démonstration. Sans doute aussi *carte blanche* pour indiquer la dimension intrinsèquement raciste de la politique nationale des étrangers, telle que construite en France depuis longtemps (au moins la fin du XIX^{ème} siècle), qui discrimine entre le national et l'étranger d'abord, entre le bon étranger (récompensé par l'octroi de papier, d'une carte) et les étrangers construits comme illégitimes ensuite sur des fondements qui sont aussi ethniques, physiques, culturels.
- 2 Cette pluralité de compréhension possible du titre rend finalement bien compte du contenu du livre. Ce livre n'est pas un ouvrage simplement et exhaustivement technique à destination des spécialistes, bien qu'il intéressera ces spécialistes, par la mise en perspective des sources normatives et de leur concrétisation, comme des politiques largement appréhendées et de leur traduction dans une politique spécifique de l'immigration. Ce n'est pas non plus seulement un ouvrage à destination d'un public non spécialiste, mais intéressé par les questions essentielles de la cité, même si, en première analyse, c'est à ce public qu'il s'adresse, et que c'est en touchant ce public qu'il remplira le plus efficacement les fonctions de dévoilement qu'il s'assigne. Et cette pluralité se retrouve tant dans la structure très pédagogique qui suit la construction politico-

juridique (Nationalité, Frontières, Immigration légale et Immigration illégale) que dans le balancement sans cesse recherché entre une vision par le bas (la description de cas concrets, la démonstration par les illustrations, dont l'accumulation permet d'exclure qu'il s'agisse de cas limites : c'est bien de la réalité quotidienne des étrangers face au droit dont il est rendu compte) et une vision par le haut (l'inscription de la pratique normative construisant et encadrant les étrangers dans une compréhension globale de l'État en France depuis la Révolution, que ces illustrations dévoilent, et qu'à leur tour elles expliquent).

- 3 Ceci devrait dire la richesse de ce livre et l'intérêt que l'on prend à le lire, que l'on soit profane ou expert en droit des étrangers.
- 4 Cette pluralité de compréhension ne tient pourtant en rien à une pluralité de lectures, à des analyses dispersées. Au contraire, elle résulte du déploiement d'une grille d'analyse rigoureusement assumée et qui apparaît dès l'introduction : « J'ai voulu décrire les pratiques de l'État français » (ambiguïté assumée de la dénomination ?) « contre les personnes étrangères, telles qu'elles sont déployées avec violence et systématisme » (p. 7) ; « au-delà de la nationalité, le critère véritablement déterminant est celui de la richesse » (p. 8) ; « ce livre cherche aussi à préciser le rôle joué par le droit dans la mise en place des dispositifs répressifs » (p. 8), etc. Pour cela, l'auteure mobilise et relie sa connaissance très fine des dispositifs juridiques et sa familiarité avec les combats quotidiens des acteurs, particulièrement des militant.e.s associatif.ve.s dans la réalité administrative des guichets pour étrangers et des frontières, dans la réalité sociale et quotidienne des campements, dans la réalité juridictionnelle des prétoires. Il en résulte l'analyse d'un « système - loin d'être toujours rationnel », nous avertit l'auteure, « - institué contre une partie de la population, la plus pauvre et la plus vulnérable » (p. 9), qui pose clairement la question de la machine d'État (« face aux liens organiques entre l'appareil d'État et son projet inégalitaire, faut-il considérer qu'il est urgent d'expérimenter, à d'autres échelles, de nouvelles communautés politiques ? » p. 10). La conclusion, radicale, est tout aussi clairement assumée : « Comment penser les frontières pour qu'elles cessent d'être un mécanisme de tri et désormais de mort ? Peut-on imaginer une frontière territoriale qui soit autre chose que cela et poser des conditions de circulation sur la planète qui garantissent l'égalité des personnes ? Non. Une frontière en activité autour d'un territoire c'est nécessairement des hommes - ou des machines - chargés de trier des personnes en fonction de critères qui créent ou perpétuent des inégalités... » (p. 257). L'auteure ne s'en tient pas de ce fait à une éthique de la dénonciation des violences, ou de la simple constatation des dysfonctionnements, des « bavures », des discrétionnalités administratifs ; elle s'inscrit délibérément dans une pensée critique de l'État capitaliste, en traquant derrière l'irrationalité apparente du système « droit des étrangers » et l'inhumanité de sa mise en œuvre le lien consubstantiel entre cette forme du politique, cette conception de l'économie, ce système spécialisé du droit et sa (leur) pratique. Ce dont témoigne encore la structure évoquée du livre, mais dans ses intitulés maintenant : nationalité ? *privilege de naissance* ; frontières ? *barrières juridique, frontières assassines* ; immigration légale ? *la lutte contre l'immigration légale, contrôler, trier, précariser* ; immigration illégale ? *La lutte contre l'immigration illégale, contrôler, enfermer, faire disparaître*.
- 5 Riche, complexe dans sa pensée mais rigoureux et clair dans son déroulé, ce texte est actuel, utile et ne pourra pas laisser indifférent. Ce qui sur des questions aussi importantes, sensibles et révélatrices de ce que nous sommes collectivement, de ce que

nous acceptons collectivement et de ce que nous produisons collectivement est salubre. La lecture nous sort de nos zones de confort, nous interdit de croire que nous pouvons feindre d'ignorer que le droit des étrangers nous interroge en tant que nationaux : *not in my name* ?

- 6 Cela est-il convaincant ? L'interrogation n'a pas vraiment de sens. Demandons-nous à un grand livre politique s'il est convaincant ? Pas si nous cherchons autre chose qu'un catéchisme, fût-il révolutionnaire. Il appartient à chacun.e de se faire son opinion en lisant et en se confrontant à l'analyse proposée. Dès lors que la question est éminemment politique et présentée comme telle, et que la lecture se veut tout aussi politique, et assumée comme telle, le livre doit surtout servir à nourrir le débat politique, à proposer au lecteur une réflexion possible, à faire réagir, à bousculer. Ce livre y parvient, et sans démagogie. Mêmes celles et ceux qui ne seraient pas convaincus à la fin de l'ouvrage par ce véritable plaidoyer qu'est aussi la lecture que propose l'auteure, ou celles et ceux qui y seraient *a priori* réticents, par désaccord sur les prémisses ou sur la méthode, peineront à prendre l'auteure en défaut sur la description minutieuse des pratiques, sur la présentation détaillée des dispositifs, et des politiques qui les inspirent. Et si cette lecture n'est pas un exercice de tout repos, si la révolte de l'auteure est si souvent contagieuse, et que les pratiques administratives ou normatives décrites provoquent si fréquemment l'écœurement, c'est bien parce que le lecteur qui connaît un tant soit peu les réalités de notre époque sait que nous ne sommes pas dans le fantasme : la lecture des faits est politique mais les faits sont là.
- 7 Le livre est-il alors exempt de toutes critiques ? Certainement pas, mais il faut préciser d'emblée que le format comme le projet ne pouvaient guère permettre à l'auteure de s'y soustraire.
- 8 Première critique, très mineure, imposée par la collection elle-même : la présentation des notes en fin d'ouvrage. L'auteure n'est pas avare de notes, qui vont très largement au-delà de références bibliographiques. Elles sont d'une grande richesse et occupent quelques 69 pages, ce qui rend parfois la lecture complexe en imposant un voyage incessant entre les pages de textes et les pages de notes. On est parfois tenté de procéder à une lecture du seul texte, ce qui serait dommage car ces notes apportent un éclairage complémentaire nécessaire, et parfois des nuances.
- 9 Ensuite, le rythme de la démonstration peut conduire, en de rares endroits, à quelques raccourcis ou imprécisions qui, s'ils ne remettent pas en cause la pertinence du propos, auraient sans doute gagné à être évités.
- 10 Par exemple, tel est le cas sur la naissance de la nationalité, lorsque sont opposées les constitutions révolutionnaires de 1791 et 1793 au modèle napoléonien symbolisé par le Code civil de 1804 qui « consacre pour la première fois la dissociation entre le citoyen et le français » (p. 14). Mais le ver était sans doute déjà dans le fruit dès la constitution de 1795 (qu'elle ne soit pas une constitution révolutionnaire est une autre question, mais son rôle réactionnaire – terminer la Révolution – justement devrait conduire à la prendre mieux en compte), comme l'a montré Michel Troper¹ : à l'article 335, « pour la première fois le mot citoyen désignera donc le national, et prend à ce moment sa double signification moderne de titulaires de droits politiques d'une part, de national d'autre part » (p. 50). Bien sûr, c'est en apparence paradoxal puisque le national, le « citoyen français dans le deuxième sens, est seulement celui qui n'est pas un étranger et qui jouit des droits civils, sans pour autant être titulaire des droits politiques » (id). Mais c'est pourtant à ce moment que l'on sort des projets révolutionnaires et que s'instaure la

séparation entre droits civils et politiques, ce que Cambacérès saura exploiter. La conception du Code civil ne fera que développer cette séparation qui lui permet de consacrer la nationalité et son critère premier, la filiation. Si les mots de 1795 sont les mêmes *grosso modo* qu'en 1791 (dans le Titre VI de la constitution girondine), leur sens est tout autre et c'est ce sens que le Code civil reprend.

- 11 Ou encore, p. 141 (et notes 118 et 119) lorsque l'auteure, dans le cadre de l'analyse de la lutte contre l'immigration légale, présente en détail la position de certains départements qui refusent d'accueillir des mineurs étrangers isolés en les déclarant arbitrairement majeurs. Elle indique que le Conseil d'État « a refusé d'examiner les demandes des jeunes arbitrairement déclarés majeurs au motif... que les intéressés étaient mineurs et donc incapables d'agir en justice ». Que ce soit là le résultat effectif des positions conjuguées adoptées successivement par les présidents de conseils généraux et le juge administratif n'est pas sérieusement contestable, et le paradoxe est évidemment intéressant du point de vue rhétorique. Mais isolément, ce n'est pas exactement la motivation affirmée par le Conseil d'État dans les décisions citées en note qui se fondent, partiellement ou uniquement, sur un autre motif d'irrecevabilité. Si dans la décision n° 350458 du 30 décembre 2011 le juge retient bien en première analyse que « le juge des référés du tribunal administratif de Paris s'est fondé sur la circonstance qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne conférait à un mineur la capacité à agir devant la juridiction administrative sans représentant légal ou mandataire spécialement habilité ; qu'en lui opposant cette incapacité, en l'absence de circonstances particulières justifiant que, eu égard à son office, le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ordonne une mesure à ce titre, l'auteur de l'ordonnance attaquée n'a pas commis d'erreur de droit », il ajoute immédiatement que, « *au demeurant, les dispositions de l'article 375 du Code civil autorisent le mineur à solliciter directement de l'autorité judiciaire que soient prononcées, le cas échéant, les mesures d'assistance éducative que sa situation nécessite* ». Ce que le Conseil d'État confirme dans l'arrêt du 1^{er} juillet 2015 n° 386769 en retenant comme unique raison du rejet (et donc en ne se référant plus à l'incapacité du mineur) l'existence de cette voie de recours.
- 12 Que l'efficacité de l'action devant le juge des enfants soit moindre que l'admission d'un référé devant le juge administratif est possible (encore que le Conseil d'État se prononce dans les deux affaires près de 6 mois après la décision du juge des référés, ce qui ne garantit pas dans la plupart des cas de contestation sur l'établissement de la minorité une grande efficacité, en tout cas une meilleure efficacité qu'en saisissant le juge des enfants...). Que la situation d'un mineur isolé à qui on oppose un refus de prise en charge ne constitue pas une circonstance particulière, justifiant une mesure d'urgence, peut évidemment et devrait être discuté. Que l'argument du recours parallèle complexifie la compréhension et les actions possibles pour la défense des droits des mineurs étrangers est vraisemblable et devrait être analysé comme tel. Mais, en tout cas ici, le Conseil d'État n'a pas le cynisme exact qui lui est prêté, du moins explicitement.
- 13 Sur tout, on peut ressentir une certaine gêne dans la caractérisation de l'administration tout au long du livre. Parfois, les juges, même judiciaires, sont présentés comme des fonctionnaires. Ils le sont, et en soi cela ne me gêne nullement qu'il en soit fait état, mais il faudrait sans doute pousser plus avant l'analyse critique de ce qu'est la machine étatique ou administrative à l'œuvre à partir de cette présentation : cette caractérisation est-elle compatible conceptuellement (et politiquement donc) avec une revendication dans le texte (parfois) du juge comme défenseur des libertés, comme pouvoir de contrôle

des (ex)actions administratives ? L'« autocensure » (p. 87) de juges « statutairement indépendants » (*id.*) aurait peut-être gagné à être constamment prise en compte, et mise en perspective, grâce à une perception plus explicite des convergences idéologique ou des identités de classe, d'intérêts, ce que la conception générale de la démonstration suggère pourtant. À l'inverse, la caractérisation de l'administration comme corps homogène, marquée par les valeurs de la haute fonction publique et sa proximité avec les élites politiques et économiques est sans doute réductrice. Elle laisse notamment de côté un autre point intéressant et dérangeant. Les pratiques administratives de guichet (police, préfectures, frontières) ne sont pas toujours seulement des exécutions mécaniques de politiques imposées par la hiérarchie, mais (éventuellement) elles peuvent aussi résulter d'initiatives individuelles, de zèle d'ailleurs davantage que d'opposition frontale, de l'administration d'« en bas », de « petits » fonctionnaires (par simple opposition terminologique ici aux hauts fonctionnaires). Elles peuvent donc être lues aussi comme l'expression d'un nationalisme et d'un racisme ordinaires, au-delà des fondements économiques des politiques nationales qui sont appliquées ; comme le signe de l'emprise idéologique que la politique de l'État contre les étrangers parvient à générer ou qu'en tout cas elle ne parvient pas (ou ne cherche pas) à contrer ; et comme la manifestation d'une caporalisation du contrôle, édifiante dans le projet de l'auteure de disséquer l'appareil d'État et l'idéologie de la séparation du national et de l'étranger.

- 14 Ici, mais c'est sans doute un tropisme très personnel, une dernière critique affleure : un cadre théorique clair pour l'analyse du droit aurait sans doute permis une meilleure caractérisation de ces angles morts. Finalement, ce que montre l'auteure, c'est bien que le droit ne se résume en rien à une dichotomie claire entre sa conception et son application, malgré le vocabulaire qu'elle mobilise et souvent les analyses qu'elle présente (voir notamment les critiques précédentes). D'où me semble-t-il des flottements qui ne vont pas jusqu'au bout de l'analyse critique. Les interprètes qui mobilisent en matière de droit des étrangers des énoncés normatifs n'appliquent pas un droit préexistant : ils participent très largement à la construction permanente de ce droit en vigueur, en imposant des actions qu'ils justifient par leur mobilisation de ces énoncés, concurremment parfois, conjointement le plus souvent, avec les autorités d'énonciation (et en allant cependant parfois beaucoup plus loin dans la violence et la répression). Et ces interprètes ne sont pas que des juges. Ce sont avant tout, dans les deux sens chronologique et quantitatif, des « exécutants » administratifs, ou des autorités privés (entreprises, etc.). C'est un tel cadre théorique qui permet de voir en quoi l'appareil administratif, de haut en bas, dans toutes ses composantes (politique, juridictionnelle, administrative, économique, etc.) fait système, comme l'affirme l'auteure, à juste titre je crois.
- 15 Mais même longuement présentées ici, ces critiques sont cependant réellement secondaires par rapport à l'ouvrage tel qu'il est, et elles ne veulent en rien occulter que ce livre est important et nécessaire.

*

Karine Parrot, CARTE BLANCHE. L'ÉTAT CONTRE LES ÉTRANGERS. Édition La Fabrique, 304 pages

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Troper M., *Les mutations du concept de citoyen en l'an III* in M. Troper, V. Champeil-Desplats et Ch. Grzegorzcyk, *Théorie des contraintes juridiques*, LGDJ, Paris, 2005, pp. 45-51.

ABSTRACTS

Recension de l'ouvrage de Karine Parrot, *Carte blanche : l'État contre les étrangers*, La fabrique éditions, Paris, 2019, par Éric Millard.

AUTHOR

ÉRIC MILLARD

Professeur de droit public, Université de Paris Nanterre, UMR7074 CTAD